
Postface

Sur fond d'inconséquences institutionnelles et politiques, quels régimes
d'action territoriale contre le décrochage scolaire ?

Eric Verdier



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/6591>

DOI : 10.4000/formationemploi.6591

ISSN : 2107-0946

Éditeur

La Documentation française

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2018

Pagination : 117-131

ISSN : 0759-6340

Référence électronique

Eric Verdier, « Postface », *Formation emploi* [En ligne], 144 | Octobre-Décembre, mis en ligne le 31 décembre 2018, consulté le 06 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/6591> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/formationemploi.6591>

Postface

Sur fond d'inconséquences institutionnelles et politiques, quels régimes d'action territoriale contre le décrochage scolaire ?

ERIC VERDIER

*Sociologue et économiste, directeur de recherche émérite au Cnrs, Aix-Marseille Université
(Laboratoire d'économie et de sociologie du travail – LEST)*

Il y a neuf ans quasiment jour pour jour¹, Pierre-Yves Bernard soutenait sa thèse de doctorat, intitulée « *La politique de traitement du décrochage scolaire. Le cas de la Mission générale d'insertion de l'Éducation nationale* ». Inscrite dans une perspective multineaux – du local au global – cette thèse a incontestablement fait date. En témoignent de nombreuses publications fréquemment citées et qui, elles-mêmes, n'ont pas manqué de susciter de nouvelles recherches. Fait clairement partie de cette dynamique, le projet financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR)², dont est issu ce dossier de la revue *Formation Emploi* consacré aux liens entre « Territoires et décrochages scolaires ».

Il ne revient pas à cette postface de présenter, encore moins de synthétiser, les nombreuses pistes de réflexion qu'inspirent les articles ainsi rassemblés, d'autant que l'introduction de Pierre-Yves Bernard & Thierry Berthet s'y essaie avec succès. Il s'agit plutôt de faire valoir que certains résultats démontrent l'importance de la dimension territoriale dans la compréhension du décrochage et de ses effets sur les parcours individuels (1). Il s'avère, en outre, que l'appel récurrent des pouvoirs publics à s'appuyer sur la proximité en vue de construire une action plus efficace a été effectivement entendu, mais que sa mise en œuvre est largement entravée par des incertitudes institutionnelles en nette croissance (2). Il n'en demeure pas moins qu'une lecture transversale des contributions suscite une interprétation en termes de régimes d'action territoriale idéaux-types qui ne saurait masquer les hybridations que réalisent *in situ* les acteurs (3).

1. À la date de rédaction de cette postface, soit en décembre 2018.

2. Convention ANR-14-CE30-0009.

11 Les spécificités territoriales contribuent à la différenciation des parcours de décrocheurs

En premier lieu, l'ensemble des textes invite à prendre en compte la grande diversité des profils et des parcours des décrocheurs, d'autant qu'elle est manifestement accrue par les effets propres des appartenances territoriales des jeunes en formation.

Sur le premier registre, Pierre-Yves Bernard & Christophe Michaud soulignent à quel point, par-delà l'hétérogénéité des niveaux d'études (du collège aux classes terminales des lycées), l'expérience scolaire précédant le décrochage prend des formes très différentes, du rejet explicite des normes scolaires au conformisme le plus absolu aux prescriptions de l'école. À cet égard, jouent de fortes différences de genre, les filles invoquant plus souvent des facteurs personnels, alors que les garçons mettent plus fréquemment en cause l'institution éducative. Une expérience scolaire vécue sur le mode de la souffrance n'entrave pas le retour en formation, mais est associée à des difficultés particulières d'accès à l'emploi, comme si les mêmes mécanismes psycho-sociaux jouaient négativement au stade du recrutement, comme ils l'avaient fait déjà au moment du décrochage. Les cumuls de difficultés apparaissent particulièrement nets au sein de territoires ruraux, où un surcroît d'accompagnement par des professionnels de l'insertion semble malgré tout relativement impuissant pour en contrecarrer les effets négatifs.

À propos des facteurs prédisposant au décrochage, Vanessa di Paola & Stéphanie Moullet apportent un résultat majeur en concluant qu'une même caractéristique sociale – comme l'appartenance à un groupe social défavorisé – produit des effets plus ou moins marqués sur les parcours individuels, selon les caractéristiques du territoire de vie et de formation de l'intéressé(e), la concentration d'adultes non diplômés jouant à cet égard un rôle négatif particulièrement significatif. En outre, ces auteures montrent que s'ajoutent à ces interactions entre attributs sociaux et traits territoriaux les effets propres des configurations territoriales et notamment l'impact positif d'une offre de formation en apprentissage.

Il faut espérer que, pour l'avenir, des leçons seront tirées de ces résultats originaux afin de concevoir une action publique plus différenciée et plus flexible. Il s'agirait de faire en sorte qu'elle soit plus en mesure de contrebalancer les inégalités d'exposition aux risques de décrochage, puis de chômage, auxquelles les jeunes, « toutes choses égales par ailleurs », sont confrontés en fonction des caractéristiques de leurs territoires d'appartenance.

21 Territorialisation de la lutte contre le décrochage et montée des incertitudes au sein de l'action publique

D'ores et déjà, il semble ressortir de ce dossier que la conception et l'organisation actuelles de la politique française de lutte contre le décrochage ont fait l'objet d'un important travail d'organisation en vue de répondre aux enjeux que pose la diversifica-

tion des profils des décrocheurs, notamment dans une perspective territoriale. Certes, il ne s'agit pas de prétendre que, dès maintenant, l'action publique « à la française » disposerait du degré de sophistication qu'appellerait la pleine prise en compte des constats évoqués ci-dessus. Néanmoins, à la lecture des articles de Burban & Dutercq, ainsi que de Minassian ou encore de Berthet, Brizio & Simon, il s'avère que le dernier grand plan français de lutte contre le décrochage, lancé en 2014, s'est déployé au travers d'une action publique clairement multiniveaux. En outre, la mise en œuvre de ses trois axes – « *la mobilisation de tous, le choix de la prévention, une nouvelle chance pour se qualifier* » – requerrait explicitement de déployer des dispositifs dont les mises en œuvre se voulaient adaptées aux spécificités locales.

D'ailleurs, comme le montrent ces contributions, en France, l'action publique de lutte contre le décrochage scolaire s'est progressivement construite à la conjonction de deux orientations majeures. La première, d'ordre normatif, proclamée de manière récurrente depuis 1989 par diverses lois d'orientation de l'éducation (et – au fil du temps – de la formation tout au long de la vie), vise à renforcer le droit de tout citoyen – et en particulier de chaque jeune – à accéder à une certification reconnue susceptible de lui apporter ainsi une qualification professionnelle. À cet égard, depuis le début des années 2000, le gouvernement français doit aussi satisfaire les injonctions de la stratégie européenne d'éducation et de formation qui fait de la réduction de la proportion de jeunes décrocheurs, c'est-à-dire de ceux qui ne détiennent pas un diplôme sanctionnant la fin du second cycle du secondaire, un objectif-clé décliné et adapté pour chaque État-membre en fonction des spécificités de sa situation nationale.

À cette première orientation politique s'en ajoute une seconde, de facture instrumentale, qui consiste à réorganiser l'action publique à la française en recourant à la « proximité » (terme qui revient d'une manière récurrente) afin de mieux garantir l'effectivité du droit à la certification et à la qualification. Dans cette perspective, il s'agit d'impulser une articulation efficace entre :

- D'un côté, des principes supérieurs communs (définition du décrochage et des objectifs politiques), affirmés aux niveaux tant européen que national, et motivant la structuration d'un cadrage général de ressources et d'instruments mobilisables *urbi et orbi* (voir les modèles-types de la Plateforme de soutien et d'appui aux décrocheurs (PSAD) et de la Mission (académique) de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS)) ;
- Et de l'autre, le recours organisé à une spécification territoriale du déploiement de cette instrumentation, dont cependant l'architecture générale relève toujours d'une conception nationale.

Se manifeste ainsi la conviction politique selon laquelle une action publique nationale, standardisée et uniforme, n'est plus à même de répondre efficacement à la diversité des besoins des individus et des territoires sur lesquels ces derniers évoluent. Il en découle la recherche, manifestement encore tâtonnante, d'une articulation entre une organisation

sectorielle publique fortement hiérarchisée – l'Éducation nationale – et la structuration de réseaux locaux fondés sur la « confiance » qu'est censée conforter l'inscription de chaque partie prenante dans une logique de proximité. Cette approche vise donc à apporter des réponses, diversifiées selon la teneur des contextes territoriaux, à des enjeux institutionnels et organisationnels pour le moins conséquents : coordonner une action publique multi-acteurs, partiellement déhiérarchisée, au profit d'acteurs territoriaux ; s'efforcer d'insuffler de l'individualisation dans des réponses institutionnelles cadrées par des normes élaborées à d'autres échelles de la gouvernance publique.

Pour faire face à ces exigences, la configuration requise semble devoir s'appuyer sur l'émergence de nouveaux acteurs en charge de l'intermédiation entre les différents niveaux, à savoir les orientations nationales, d'un côté, et les « besoins » régionaux et locaux, de l'autre. C'est ainsi qu'au conseil régional étudié par Burban & Dutercq, le président désigne un « *cadre en charge de la coordination avec la [mission de lutte contre le décrochage scolaire] (MLDS) autour de deux rencontres hebdomadaires* » ; il estime en effet que si la Région a d'ores et déjà témoigné clairement de son intérêt pour le dossier « décrochage », elle n'en a, dans les faits, qu'« *une vision approximative* » résultant de sa très faible expérience en la matière. Dans le cas de l'« *alliance éducative* » étudiée par Minassian, se met en place, au conseil régional, un groupe de cadres transversal à différents services³, tandis qu'interviennent aussi des animateurs de l'Association fondation pour les étudiants de la ville (AFEV). De l'article de Berthet, Brizio & Simon ressort, notamment, la mise en place de configurations diversifiées d'intermédiaires en charge du raccrochage au sein des trois agglomérations comparées.

Au stade de la mise en œuvre, les trois articles évoqués ci-dessus font ressortir que cette organisation de l'action publique, décentralisée et donc multi-partenaire, engendre ses propres risques de défaillance. De notre point de vue (voir Gardon & Verdier 2015), trois types de facteurs jouent en ce sens. Le premier est relatif au cadre institutionnel régional. Le deuxième concerne plus spécifiquement le domaine propre à l'éducation-formation. Le troisième a trait aux jeux d'acteurs dont, compte tenu des fluctuations qui affectent le cadre institutionnel, les conditions d'exercice et les résultats risquent fort de s'avérer encore plus incertains, alors même qu'est ici en jeu l'avenir de personnes particulièrement vulnérables.

En premier lieu, pèse lourdement sur toute politique en Région un contexte institutionnel caractérisé, sur le moyen terme, par l'instabilité récurrente des règles du jeu qui président à la mise en œuvre de toute intervention publique inscrite dans un cadre territorial. En effet, sont intervenues, depuis 2010, de nombreuses réformes législatives relatives aux collectivités territoriales et en particulier à l'échelon régional. À l'évidence, réaliser une « mobilisa-

3. Il compte notamment une chargée de mission « Prospective, Métiers, Carte des formations » et un chef de projet « Conduite de projets, Prospective Métiers - Orientation - Qualification - Économie/Éducation - Carte des Formations ».

tion générale » et multiniveaux alors que prévaut une incertitude durable relative au cadre institutionnel ne risque-t-il pas de relever de la gageure ? Comme le suggèrent tant Burban & Dutercq que Berthet, Brizio & Simon, la régionalisation est ici le symptôme d'une difficulté récurrente à organiser une action fondée sur la confiance que visaient pourtant les réformateurs, au stade des intentions en tout cas. En effet, instiller de la confiance ne requiert-il pas *a minima* une définition claire des missions et des responsabilités de chaque partie prenante ? Or à cet égard, sur plus d'une de leurs dimensions constitutives, les Régions ont été confrontées à des changements conséquents et parfois répétés. Ainsi, en dix ans, le mode de scrutin permettant d'élire les conseillers régionaux a changé à deux reprises ; l'attribution de la clause de compétence générale a été erratique : retirée aux Régions (en 2010), puis rétablie (en 2014), elle a été à nouveau supprimée en 2015. Avec la réforme de la taxe professionnelle, leurs ressources sont devenues plus dépendantes de la dotation globale attribuée par l'État et, de ce fait, plus incertaines malgré une jurisprudence récente du Conseil constitutionnel prévoyant que tout transfert de compétence à une ou des collectivités territoriales doit être intégralement compensé. En outre, aujourd'hui comme hier, nombre de leurs attributions ne peuvent devenir opérationnelles sans avoir été précédées par de longues concertations avec de nombreux acteurs publics et privés et/ou sans avoir donné lieu à de complexes contractualisations avec, en premier lieu, divers représentants de l'État en Région (préfet, recteur, etc.), dans le cadre de ce qui a pu être qualifié de quadripartisme⁴ (voir Jobert, 2003). Bien évidemment, le redécoupage du périmètre des Régions, en 2015, et, par la même occasion, celui des structures régionales de l'État, n'ont fait qu'accroître l'incertitude des diverses parties prenantes sur les conditions de mise en œuvre d'une action publique régionale devant nécessairement réaliser en parallèle de délicats processus de fusion des directions des unes et des autres. Dans un tel contexte d'instabilité des règles constitutives des acteurs en Région, la réalisation de probants apprentissages organisationnels qu'appelle l'attribution d'une nouvelle compétence ne peut qu'en être rendue plus incertaine.

Dans le champ plus spécifique de l'éducation-formation et donc du décrochage, les responsabilités des Régions en matière de cartes de formation et d'orientation ont certes été sensiblement accrues en 2014, dans la lignée d'un mouvement engagé depuis plusieurs décennies. Mais aujourd'hui, une de leurs compétences cruciales, qui leur avait pourtant été dévolue dès 1983 – celle relative à l'apprentissage –, leur est largement retirée par la réforme introduite par la loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », au profit des branches professionnelles ; et ce au risque de déstabiliser un « *ensemble fonctionnel* » (Nahrath & Varone 2007) très progressivement constitué au fil des trente-cinq dernières années et qui visait à décloisonner les compétences, jusqu'alors étanches, en matière d'enseignement professionnel (lycées et CFA – centre de formation d'apprentis) et celles relatives au développement économique. Déjà, avant même cette

4. Ce quadripartisme concerne l'État et ses représentants au niveau régional, les Régions, les confédérations syndicales et les organisations d'employeurs.

toute récente réforme de l'été 2018, comme l'avancent Berthet & al., la politique de lutte contre le décrochage scolaire a été confrontée, dans nombre de Régions, aux effets déstabilisants de la conjonction du transfert de compétence en matière d'orientation avec le redécoupage des périmètres régionaux et, à la faveur des alternances politiques intervenues fin 2015, à l'arrivée de nouveaux élus qui avaient « rarement anticipé » l'attribution de responsabilités supplémentaires en un domaine d'action nouveau pour tout exécutif régional. Dès lors, « *la décentralisation, entravée par des problèmes de statut et des questions d'ordre symbolique (...), n'est pas achevée et crée des situations compliquées d'interférence entre prérogatives nationales et territoriales* » (Burban & Dutercq). À cet égard, le positionnement, longtemps fluctuant, des Centres d'information et d'orientation (CIO), ainsi que l'avenir incertain des psychologues de l'Éducation nationale sont particulièrement emblématiques d'une incertitude institutionnelle qui tend ainsi à devenir structurelle.

Il importe de souligner que cette incertitude et celles évoquées plus haut n'affectent pas de la même manière toutes les configurations régionales dans lesquelles est déployée la politique de lutte contre le décrochage. En effet, certaines Régions, par exemple celle étudiée par Burban & Dutercq, étaient en avance dans l'appropriation des réformes relatives à l'orientation par rapport à d'autres qui, moins actives dans le passé, se sont retrouvées en défaut d'expérience et de compétence pour s'approprier pleinement les enjeux. En outre, cette Région particulière, comme quelques autres, n'a pas eu à subir la fusion de deux ou trois conseils régionaux, ainsi que celle des académies et des rectorats correspondants, sachant que de tels processus ne facilitent guère la montée en compétence sur un quelconque domaine, compte tenu des réorganisations et relocalisations de services à réaliser. On peut raisonnablement faire l'hypothèse que devrait en résulter un sensible accroissement des disparités interrégionales en matière de qualité d'organisation de la lutte contre le décrochage ; elles viendraient ainsi se surajouter aux effets propres des configurations territoriales pointés par Bernard & Michaut, ainsi que par Di Paola & Moullet.

Gageons que les incertitudes créées par l'instabilité institutionnelle qui affectent le cadre général de la lutte contre le décrochage ne faciliteront guère la mise au point d'ajustements locaux entre les différentes parties prenantes concernées, que le dernier plan ministériel de lutte contre le décrochage appelait pourtant de ses vœux. À rebours des effets supposés vertueux d'une injonction à la proximité (Giulani & Payet 2014)⁵, ces avatars ne risquent-ils pas de favoriser le repli sur soi des différentes catégories d'intervenants, ainsi que la défense d'intérêts catégoriels, au détriment de la recherche d'agencements spécifiques jugés pourtant indispensables en vue d'apporter *in situ* les réponses les plus adaptées possibles aux besoins et aux attentes des décrocheurs ? Ces difficultés de coordination varieront probablement en fonction des disparités organisationnelles liées au degré d'exposition des acteurs de la lutte contre le décrochage aux effets déstabilisants des fusions autoritaires des Régions et des rectorats.

5. Citée par Minassian dans ce dossier.

D'ailleurs, le maintien de déphasages manifestes quant aux espaces territoriaux de référence – entre bassins de formation pour les uns (MLDS) et zones d'emploi pour les autres (Missions locales pour l'emploi des jeunes) – n'est-il pas, dans certains cas au moins, l'expression de ces replis sur soi et de compromis interinstitutionnels déficients ? Ainsi, dans l'une des agglomérations étudiées par Berthet & al., « *le territoire de la PSAD n'est pas celui de la mission locale, ce qui pose problème (...). Il y a des PSAD qui vont se retrouver sur deux territoires* ». Il s'avère ainsi que la proximité géographique n'engendre pas nécessairement l'efficacité d'une action publique pluri-acteurs, faute de s'adosser à de réelles proximités organisationnelles⁶ et institutionnelles⁷ (Bouba-Olga & Grossetti 2008) entre les diverses parties prenantes de la lutte contre le décrochage scolaire.

Dans un tel contexte où se cumulent divers types d'aléas institutionnels et organisationnels, la prescription d'une territorialisation croissante du dispositif ne risque-t-elle pas de rendre sa réussite locale encore plus fortement dépendante du charisme d'« *entrepreneurs de cause* » (Cobb & Elder 1972), et ainsi d'ajouter aux inégalités structurelles entre territoires des disparités croissantes liées à la qualité des jeux d'acteurs ?

31 Pour une interprétation en termes de régimes d'action territoriale

Par-delà ces difficultés contingentes de mise en œuvre de l'action publique, il est possible de développer une lecture transversale des différents textes composant ce dossier qui soit fondée sur une interprétation identifiant différents (quatre) régimes d'action territoriale en matière de lutte contre le décrochage scolaire, que l'on nommera : Prescription (R1), Contractualisation (R2), Coopération (R3), Autonomisation (R4 dans la suite du texte).

Cette grille de lecture conduit à caractériser ces régimes en tant qu'idéaux-types au regard de dimensions politiques, institutionnelles et organisationnelle qui, on le verra, contribuent à définir la conception du territoire qui est ainsi à l'œuvre.

3.1 Les principales dimensions constitutives des régimes-types

Logiquement, la première dimension est définie par les objectifs poursuivis par l'intervention publique, au croisement de plusieurs caractéristiques :

- Très classiquement, quel est le registre d'action : s'agit-il de prévenir le décrochage ou d'en réparer les effets ? Dans la perspective du raccrochage, le but premier est-il de faire accéder les décrocheurs à un diplôme (R1) ou bien de les insérer dans l'emploi selon une logique de placement (R2) ?

6. Elles ont trait aux échanges entre acteurs au sein d'une même organisation.

7. Elles concernent les échanges entre acteurs d'organisations différentes.

- Dans le cadre de la prévention du décrochage ou de l'accompagnement d'adultes en grande difficulté d'insertion, cherche-t-on, selon une logique de compensation, à remédier à des difficultés scolaires et/ou sociales avérées en recourant à des méthodes d'apprentissage spécifiques au sein d'institutions particulières (R3), ou bien vise-t-on la réussite de tous en favorisant un développement personnalisé au sein des établissements ordinaires en charge des formations tant initiales que continues (R4) ?

- Enfin, quels sont les risques sociaux que le dispositif cherche ainsi à couvrir entre stigmatisation (R3), exclusion (R2), désocialisation (R1) et segmentation (R4), sachant que chacun de ces risques est transversal à la distinction première entre les registres de la prévention et de la réparation ?

Tableau 1. Les régimes-types d'action territoriale contre le décrochage scolaire

Régimes	Prescription	Contractualisation	Coopération	Autonomisation
Dimensions				
Objectif majeur	Certification	Insertion	Intégration	Inclusion
Registre d'action	Réparation	Réparation	Prévention et Réparation	Prévention
Risque à couvrir	Désocialisation	Exclusion	Marginalisation	Segmentation
Démarche	Formation	Placement	Compensation	Promotion
Instrument-clé	Retour en formation	Accompagnement	Ciblage	Personnalisation
Configuration d'acteurs	Hierarchie multiniveaux	Réseau local d'acteurs publics	Institutions spécialisées	Communautés éducatives
État	Planificateur	Régulateur	Organisateur	Facilitateur
Autonomie des jeunes	Empêchée	Entravée	Enclavée	Installée
Mesure-clé	Jeunes sans diplôme	Jeunes exclus de l'emploi	Jeunes désocialisés	Jeunes séparés des autres
Indicateur de référence	Sortants précoces	NEET (<i>Not in Education, Employment or Training</i>)	Jeunes exposés à l'illettrisme	Jeunes en institutions spéciales
Proximité	Géographique	Institutionnelle	Organisationnelle	Cumul des trois
Territoire	Circonscription d'action	Espace des règles communes	Aire de recrutement de l'institution	Déploiement de projets (collectifs et individuels)
Défaillance	Inadaptation	Sélection	Stigmatisation	Séparation

Source : Auteur.

En lien direct avec ces objectifs, et notamment les risques qu'il s'agit de couvrir, se déploie, dans tous les cas, une instrumentation qui se définit au regard de plusieurs paramètres. Cette deuxième dimension se construit tout d'abord en fonction des modalités de prise en charge des jeunes (potentiellement) décrocheurs :

- Former en vue de délivrer une certification ou un diplôme reconnu (R1), privilégier l'accès à un emploi ou à une activité, quel qu'en soit le statut (R2) ;

- Dans une perspective plutôt préventive et (secondairement) réparatrice, l'action publique recourt-elle au ciblage en vue d'offrir des curricula et/ou des cheminements spécifiques aux

jeunes qui, du fait de sérieuses difficultés, en ont ou pourraient en avoir besoin (R3), ou bien cette action s'appuie-t-elle sur une personnalisation des parcours de tous les jeunes en formation ou en insertion dans la perspective de réalisation et d'acquisition partagées par tous (un socle commun *versus* un droit effectif à la poursuite d'études *versus* une convention de plein emploi au bénéfice de tous les jeunes) (R4) ? En d'autres termes, dans le cadre d'un accompagnement préventif, s'agit-il de prendre en charge des élèves confrontés à d'intenses difficultés scolaires et dont on espère qu'ils pourront, à terme, rejoindre le cursus scolaire général standard, mais qui sont conduits, dans l'immédiat, à fréquenter des institutions spécialisées dans la prise en charge préventive des possibles décrocheurs (R3) ? Ou bien s'agit-il de personnaliser le cursus en fonction des spécificités reconnues en matière d'apprentissage de tel ou tel jeune, tout en demeurant dans un établissement ordinaire (R4) ?

En outre, en relation logique avec l'instrumentation adoptée, l'intervention publique développe des modalités différenciées de mesure du phénomène qu'il s'agit de prendre en charge. Elle recourt donc à des modalités d'évaluation particulières du nombre de personnes concernées *hic et nunc*, c'est-à-dire sur telle ou telle circonscription d'action publique⁸, par le phénomène en jeu : les élèves ou les formés décrochés des divers types de dispositifs d'éducation-formation et donc sortant sur le marché du travail sans diplôme ou certification légitime (R1), les exclus d'une stabilisation dans l'emploi du fait d'un chômage de longue durée et/ou récurrent (R2), les élèves confrontés à de graves difficultés confinant à l'illettrisme (R3) et enfin, les jeunes bénéficiant d'un accompagnement renforcé afin d'être en mesure, dans le cadre d'un cursus personnalisé au sein d'établissements ordinaires, d'atteindre le niveau d'études que tout jeune est appelé à obtenir (R4). Ce qui, dès lors, en termes d'indicateurs, consistera à quantifier, pour chaque circonscription territoriale d'action publique, le taux d'obtention d'un diplôme parmi les jeunes en remédiation (R1), le taux d'entrée en emploi (ordinaire ou pas) parmi les jeunes sortant du dispositif de raccrochage (R2), les déscolarisations évitées grâce à une prise en charge spécifique (R3)⁹, le taux d'obtention à l'âge de référence (*versus* différé) d'une certification reconnue parmi les membres de leur cohorte d'appartenance (R4). *A contrario*, le placement de jeunes en grande difficulté scolaire dans des institutions spéciales témoignera des limites de cette logique inclusive.

La troisième dimension contribuant à définir un régime d'action territoriale destinée à contrebalancer le décrochage a trait à la configuration d'acteurs aux prises pour définir et atteindre les objectifs en la matière, déployer et/ou s'approprier les instruments d'action et de mesure à l'œuvre, sans oublier – et c'est en l'occurrence capital –, la place réservée

8. On a vu plus haut qu'elle pouvait varier d'un acteur institutionnel à l'autre.

9. À l'inverse, à l'issue de leur passage dans ces institutions spéciales, les proportions de jeunes dans l'incapacité de retourner dans des établissements standards en raison d'un illettrisme de fait étalonneront les limites de ce type de prise en charge.

aux jeunes concernés par les instruments, c'est-à-dire la recherche ou non du maximum d'autonomie.

En l'occurrence, si l'action publique s'organise autour de la déclinaison territorialisée d'un dispositif fondamentalement hétéronome et hiérarchisé, le territoire n'existe alors qu'en tant qu'espace de mise en œuvre technique de ce qui a été conçu et mobilisé à des échelles supérieures – par exemple, européenne et/ou nationale – et dès lors, prédomineront des logiques descendantes conformes à la convention de l'État surplombant (Salais, 1998) et planificateur (R1) ? Elles seront plus ou moins strictes selon le degré de dévolution concédé aux instances et collectivités territoriales appelées, de manière plus ou moins comminatoire, sur le registre, par exemple, de l'incontournable « mobilisation générale » visant à lutter contre le « fléau » qu'est le décrochage, à œuvrer à la déclinaison efficace de ce qui a été élaboré par les autorités nationales et/ou européennes. Ou bien, sur la base de principes généraux communs – prévenir ou réparer le décrochage par l'intégration ou l'inclusion –, revient-il à des communautés d'acteurs locaux de s'approprier les éventuelles ressources financières, procédurales et cognitives mises à leur disposition en vue de concevoir et de mettre en œuvre des projets et des initiatives publics et privés au plus près des besoins des jeunes décrocheurs (R3 et R4) ?

Cette distinction rejoint l'opposition proposée par Desrosières (2008) entre, d'un côté, le « territorial », qui renvoie à des espaces institutionnellement homogènes – Régions, départements, communes, zones – pour lesquels sont déclinés des outils et des indicateurs issus d'institutions et de fichiers nationaux et de l'autre, la « localité », qui exprime, à partir de sources hétérogènes, statistiques ou non, les spécificités d'initiatives portées par des configurations d'acteurs locaux autonomes ; au-delà de ces idéaux-types, la réalité sera souvent faite de compromis dosant de manière variable ces deux logiques, ascendante et descendante.

Ainsi, dans la perspective de l'insertion qui nécessite de nouer des relations suivies avec des partenaires multiples, notamment des entreprises pour les accueils en stage ou pour le suivi de formations en alternance, développer des partenariats locaux est indispensable dans le cadre de réseaux d'action publique fortement institutionnalisés (R2).

En tout état de cause, la place faite à l'initiative et à l'action propre des jeunes au sein de ces configurations sera fortement variable, les organisations descendantes se traduisant par des autonomies empêchées (R1) ou au mieux entravées (R2), tandis que les dispositifs fondés sur l'intégration ou l'inclusion seront beaucoup plus ouverts à l'expression de l'autonomie des jeunes, mais toutefois selon des modalités bien distinctes. Dans le premier cas, où l'action s'appuie sur des institutions spécifiques destinées à prévenir ou compenser le décrochage et ses effets, cette autonomie est bordée, si ce n'est enclavée, par cette prise en charge qui se veut totale (R3), en tout cas la plus complète possible (pour la prévention, voir le modèle du micro-lycée, pour la réparation, voir celui de

l'École de la deuxième chance¹⁰). En revanche, dans le second cas, ce sont tous les jeunes qui, au sein d'institutions communes de socialisation, sont appelés à être acteurs de leurs parcours et, dès lors, on pourra parler d'autonomie installée ou même promue par l'action publique (R4).

Finalement, quelle conception du territoire prévaut dans chacun de ces régimes-types ? Dans la configuration attachée à la certification et où celle-ci constitue l'objectif premier, le territoire relève d'une conception fonctionnaliste et rationnelle, c'est-à-dire qu'il représente un espace d'application d'une planification de l'action publique conçue à d'autres échelles, nationale par exemple (R1).

Dans le régime centré sur la problématique du placement des jeunes dans l'emploi, l'activation du territoire en vue de favoriser l'insertion s'appuie d'abord sur la structuration d'un réseau d'acteurs « déconcentré »¹¹ et coordonné par le recours à la contractualisation, mais aussi par le biais d'injonctions plus ou moins comminatoires venues d'en haut, c'est-à-dire d'administrations centrales en charge de la cohérence d'ensemble de l'action commune. Il s'agirait, dès lors, d'un territoire dont le périmètre est fondamentalement lié aux horizons d'action des différents membres du réseau d'action locale, et dont le degré de cohésion est indexé sur l'ampleur de la proximité institutionnelle entre les acteurs hétérogènes qui composent le réseau (R2). Il s'agit de faire en sorte que ces intérêts et ces appartenances pluriels disposent *a minima* de références (diagnostics) et d'objectifs partagés favorisant ainsi leur coordination.

Dans le cas du régime fondé sur l'intégration, c'est-à-dire sur une prise en charge multidimensionnelle du décrocheur, qu'il soit « cognitif » et « discret » – cas de la prévention – ou avéré – cas de la réparation –, au sein d'une entité phare spécialisée, le réseau d'appui local se coordonne grâce à une forte proximité organisationnelle. Il s'agit en effet d'éviter les dysfonctionnements provoqués par les cloisonnements de l'action publique qui caractérisent souvent les deux régimes précédents visant la certification et l'insertion. Ici, le territoire est défini *de facto* par l'aire de recrutement de l'institution spécialisée (R3).

Enfin, le régime de l'inclusion repose sur la mobilisation d'une communauté éducative dont l'emprise dépasse largement les frontières des institutions de formation initiale et/ou continue et dont la coordination, alliant trois proximités – géographique, organisationnelle et institutionnelle –, parvient à se muer en une coopération durable. Cette

10. On parle bien ici de « modèle », ce qui ne signifie pas que la réalité, compte tenu des conditions de mise en œuvre, soit toujours – loin s'en faut – conforme à celui-ci. Par exemple, selon le degré de sélection auquel recourt une École de la deuxième chance, elle relèvera de la logique du placement ou plutôt de la compensation.

11. En France, plus qu'à une décentralisation assumée, on a davantage affaire à un mouvement de « *déconcentration* », dans lequel la mutualisation des ressources publiques s'avère souvent âprement négociée entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales (voir Buisson-Fenet & Verdier 2011).

dernière tend à faire du territoire un espace construit par des projets dont les déploiements successifs redéfinissent les frontières légitimes et effectives de l'action publique territoriale (R4).

3.2 Diversité des pratiques étudiées et régimes-types

Les textes rassemblés dans ce dossier non seulement suggèrent, mais illustrent le déploiement de ces quatre régimes. Du point de vue de l'architecture générale de cette interprétation, Burban & Dutercq rappellent en effet qu'en matière de lutte contre le décrochage, Bernard & Michaut (2014) font valoir que différentes logiques peuvent donner corps à des configurations de partenariats institutionnels qui, dans une perspective territoriale, évoquent trois des quatre régimes proposés dans cette postface : « *Une première configuration, dans une logique administrative, cherche la réparation. Elle est portée par les agents de l'Éducation nationale, dont l'objectif est de rescolariser, de qualifier et de diplômer les décrocheurs et d'ainsi réparer ce que l'école a dans un premier temps échoué à réaliser* » : voir R1.

Une deuxième configuration, dans une logique territoriale, vise la prévention de proximité : « *Il s'agit ici d'éviter le décrochage en détectant et accompagnant au plus près les élèves les plus exposés ou les plus vulnérables* » : voir R3.

Une troisième configuration, dans une logique de coéducation, privilégie la prévention organisationnelle, voire structurelle, qui intervient plus en amont encore, « *en particulier grâce à la prise de conscience et au travail des familles* » : voir R4.

Pour ce qui est du R2, on se référera à la contribution de Berthet, Brizio & Simon : « *Dans les missions locales, l'accompagnement des décrocheurs scolaires s'inscrit dans une approche plus standardisée et opère dans une logique de traitement "de masse". L'individualisation du suivi s'en trouve limitée, d'autant plus que la marge de manœuvre des conseillers peut varier d'un territoire à l'autre, notamment en fonction des pratiques des managers intermédiaires dans la gestion de leurs équipes.* » Cette standardisation des pratiques fait ressortir le risque majeur de défaillance de ce type de construction institutionnelle, à savoir l'inadaptation des solutions aux réalités tant territoriales qu'individuelles.

Mais aucun des trois autres régimes n'échappe, dans la réalité, à des difficultés de mise en œuvre de nature à peser significativement sur le devenir des décrocheurs qu'il s'agit de prendre en charge.

S'agissant du R1, qui vise à permettre aux jeunes d'accéder à la certification en s'appuyant sur le maillage serré des MLDS et PSAD, deux types de difficultés se font jour. Les premières ont trait au pilotage du dispositif, puisque « *le degré d'adéquation avec les préconisations des politiques éducatives nationales apparaît plus significatif au niveau des managers des structures, dans et hors de l'Éducation nationale, qu'au niveau des opérateurs de terrain* » (Burban & Dutercq). Les secondes sont relatives aux conditions de prise en charge des jeunes qui, comme le montrent Berthet, Brizio & Simon, risquent fort de se révéler ina-

daptées et défaillantes : « *Les pratiques professionnelles d'individualisation dans les pôles relais insertion des MLDS s'inscrivent dans un ensemble rigide de règles, procédures et relations hiérarchiques* », d'autant que « *dans les dispositifs de remédiation de droit commun (...), apparaissent en premier lieu, la contrainte et l'absence de choix* » subis par les élèves.

Manifestement, certaines des pratiques développées par les enseignants des micro-lycées relèvent de la logique de prévention propre au régime fondé sur l'intégration (R3). Comme le font valoir Berthet, Brizio & Simon : « (...) *les enseignants du micro-lycée (...) disposent d'une marge de manœuvre importante et mettent en place des accompagnements globaux et individualisés.* » Il reste que se font jour des mécanismes d'exclusion de jeunes dont les profils les auraient destinés à de telles prises en charge en raison de difficultés d'accès et de rationnement de places : « *Pour le micro-lycée de Sénart par exemple, dont l'aire de recrutement va au-delà de l'académie de Créteil, le temps de trajet du domicile de l'élève jusqu'au lycée est un critère déterminant pour l'entrée dans le dispositif.* »

De notre point de vue, sur le registre de la réparation, les expérimentations territorialisées du dispositif de la Garantie Jeune, étudiées par Berthet, Brizio & Simon, s'inscrivent dans la logique du troisième régime fondé sur le principe d'une intégration des jeunes quelles que soient les difficultés scolaires et sociales rencontrées : « (...) *les critères de sélection privilégient les jeunes en grande précarité. Les conseillers de la mission locale sont ainsi moins contraints de privilégier des jeunes avec les plus grandes chances d'insertion professionnelle.* » Il reste que le déploiement des dispositifs dont la pédagogie s'appuie sur l'alternance « *aura pour limite l'accès aux entreprises locales* », induisant ainsi un rationnement de l'offre dont pâtissent les parcours de jeunes potentiellement bénéficiaires.

Comme le soulignent Bernard & Michaut, le déploiement du régime (R4) inclusif (« La réussite pour tous »), dans le contexte français, est fortement contraint par l'emprise de la forme scolaire académique : « (...) *l'attrait des jeunes en décrochage scolaire pour le marché du travail est avant tout l'expression d'une lassitude vi-à-vis de l'école et de l'absence de perspective de réussite qu'elle leur offre.* » D'ailleurs, à propos des expériences préventives en lycée professionnels développées avec l'appui de l'AFEV, Minassian montre que certes, « (...) *il s'agit de mobiliser non plus une équipe éducative (interne à l'école), mais une communauté éducative élargie qui s'étend au-delà de l'institution scolaire (...) à différents niveaux* » (ce qui dénote une visée inclusive), mais il s'avère que dans l'un des établissements étudiés, « *une politique sévère des exclusions de cours est alors mise en place et une partie des élèves y répond en cherchant justement à se faire exclure de la classe, dans une sorte de jeu de compétition* ».

Conclusion

Aussi, compte tenu des caractéristiques sociétales du système éducatif français (voir Mons, 2008), le développement d'un régime d'action territoriale fondé sur l'inclusion (R4) reste fortement hypothétique. En outre, en raison de l'ampleur des difficultés scolaires parmi les cohortes de jeunes français (plus de 20 % de jeunes très médiocres lecteurs à 15 ans d'après l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), proportion régulièrement en hausse depuis 2000, OCDE, 2016), le régime 3, qui vise à intégrer les jeunes en position de décrocher, reste fondamentalement en situation de rationnement induisant de fortes inégalités territoriales en fonction de l'accessibilité des structures d'accueil.

Quant aux deux premiers régimes à visée plus industrielle¹², outre un risque avéré d'inadaptation des solutions proposées aux jeunes décrocheurs, ils voient leur cohérence interne, et notamment leurs coordinations, régulièrement fragilisées par l'instabilité institutionnelle récurrente à laquelle les acteurs des territoires de l'éducation et de l'insertion sont exposés. En témoigne d'ailleurs l'instabilité des équipes à l'œuvre dans les dispositifs de remédiation, soulignée dans plusieurs des textes de ce dossier, au point de limiter drastiquement les perspectives d'apprentissage organisationnel, contraignant les personnels les plus constants à réinventer en permanence des solutions de bricolage institutionnel. La recherche de confiance si souvent souhaitée dans les discours politiques et managériaux ne peut qu'en être plus improbable.

■ Bibliographie

- Bouba-Olga O. & Grossetti M. (2008), « Socio-économie de proximité », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, pp. 311-328.
- Bernard P-Y. & Michaut C. (2014), « Le partenariat interinstitutionnel : un nouvel instrument de politique éducative ? », *Éducation comparée* 11, pp. 111-131.
- Buisson-Fenet H., Verdier E. (2011), « Une régionalisation impossible ? La régulation des formations professionnelles initiales en France : concurrences institutionnelles et hiérarchie d'instruments statistiques », *Sociologie & sociétés* n° spécial « *La statistique en action* », vol. 43, n° 2, pp. 41-66.
- Cobb R.W., Elder C.D.(1972), *Participation in American politics. The dynamics of agenda-building*, Baltimore (MA), Allyn and Bacon.
- Desrosières A. (2008), « Le territoire et la localité. Deux langages statistiques », in Desrosières A., *Gouverner par les nombres*, Paris, Presses de l'École des Mines, pp. 84-102.

12. Il s'agit de produire à grande échelle des prestations de ce fait standardisées (Eymard-Duvernay, 2004).

- Eymard-Duvernay F. (2004), *Économie politique de l'entreprise*, Collection « Repères », Paris, La Découverte.
- Gardon S. & Verdier E. (2015), « Les configurations du travail politique régional. Des modèles à l'épreuve des incertitudes », *Revue française d'administration publique*, n° 154, pp. 423-436.
- Guiliani F., Payet J.-P (2014), « Introduction. Les logiques scolaires de la proximité aux familles », *Éducation & Sociétés*, 5-141, pp. 74-85.
- Jobert A. (2002), *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Toulouse, Octarès.
- Mons N. (2007), *Les nouvelles politiques éducatives : la France fait-elle les bons choix ?*, Paris, PUF, coll. « Éducation et société ».
- Nahrath S., Varone F. (2007), « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelle de l'action publique », in Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S., *Actions publiques et changements d'échelles : les nouvelles focales du Politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 235-253.
- OCDE (2016) *Résultats du PISA 2015 (Volume I). L'excellence et l'équité dans l'éducation*, Paris, OCDE.
- Salais R. (1998), « Action publique et conventions : état des lieux », in Commaille J. & Jobert B. (eds.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, pp. 55-82.